



TITLE:

## <特集>第1部「水源／森林環境税の 成果と展望」:討論2

AUTHOR(S):

竹本, 太郎

---

CITATION:

竹本, 太郎. <特集>第1部「水源／森林環境税の成果と展望」:討論2. 財政と公共政策 2012, 52: 35-43

ISSUE DATE:

2012-10-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/179987>

RIGHT:

例えば、参加型税制による税収は、現時点では超過課税として、さらに特定目的の収入として、つまり支出を環境政策的支出に拘束しています。しかしその一方で、議会制民主主義の方で、つまり一般目的の収入で環境政策を行っている部分もあります。将来的にこの二つの関係をどうお考えになっていたのか。

また、環境税の租税負担の根拠としては、伝統的な応益原則でも説明ができるような気もするのですが、それができないのかどうかということも気になっています。抑制税としての環境税の場合、政府によるバズに対する課税によって、つまり政府が課税によって行為を抑制させることで住民が便益を受ける。だから課税をするのだという捉え方で説明できる気がしています。また、神奈川県の水資源環境保全税や他の自治体の森林環境税に関しては、抑制税とは異なりますが、政府が森林等を管理保全することで、森林等から公益的な便益が継続的にもたらされる。その便益を外形的に捉える課税方式の一つだという説明もできるような気がするのです。そういった説明ではなく、あえて森林等がもたらす便益に対する課税として、応益的共同負担というかたちを取られたというところが、高井先生にも質問いたしましたが、ずっと引っ掛かっていまして、もし金澤先生がご存命であれば、お酒でも飲みながら少しお話をしたかったという点であります。私からは以上です。

司会：

どうもありがとうございました。ただいま財政学の観点から、事務配分、税源配分についてご質問をいただきました。

引き続き、討論者の先生にご議論いただきしたいと思います。東京大学の竹本先生に討論をお願い致します。

## 討論2

東京大学

竹本 太郎 先生

自分は2008年に、神奈川県森林環境税の調査に携わりまして、その時には、参加型税制とは何だろうと、まずはその実態を見たいと思って県民会議に潜り込ませていただきました。これ（パワーポイント表紙）はその時の写真です。

よく考えてみると、この時、県民会議の後に、金澤先生に飲み会に誘っていただいて一緒に中華料理を食べたのが、懐かしい思い出になってしまったことが非常に残念でなりません。

論点を四つほど出させていただきたいと思います。まずは、本当に林業費が必要な自治体のための税制度になっているのかという点です。というのは、県の間で、つまり例えば神奈川と、高知という間で、かなり差があるということです。例えば石崎先生の論文の中では、「森林環

境税を導入した高知県の場合、2008年度現在の林業費は、税制度導入の前年にあたる2002年度の56%まで縮小している」p.31-32, 図1-3（石崎論文）とあります。先ほど報告の中であった図の中で、よく分かることです。一方で神奈川県は大幅にアップしています。

また、清水論文の中では、「2007年に水源環境税収による支出事業が始まると、都道府県支出金を通じた市町村への財政支援が開始された。そのため、減少を続ける全国とは対照的に、神奈川県か市町村への都道府県支出金は増加傾向に転じた」p.138（清水論文）としています。県が市町村に対して財政調整をするということは説明されているわけですが、神奈川の30億円以上ある潤沢な基金による部分というのが、かなりあると思います。こういうのを踏まえますと、人口の多い神奈川などと少ない高知などでは、つまり、都市型、山村型ということでは、実態がかなり異なっています。

本当に林業費を必要としている山村型の県では、かなり逼迫している状態なのではないかというのは、先ほど石崎先生のところでも出てきたとおりでと思います。そうすると、国による財政調整が必要なはずです。例えば、神奈川の方で取っているような都心の人たちのお金を、山村の方に回せるような仕組みの方が重要なのではないのか、国税の方がいいのではないのか、というのは当然出てくる議論だと思います。

よく考えてみると、本の中にも何回も出てくるわけですが、当初、森林交付税構想というものがあって、しかし、ぼしょってしまったのです。それが、どうして今回こういうかたちで、つまり都道府県による増税ならばどうにかなってしまっているのかというのも、また大きな問題だと思うのです。

もう一つ、関連して、林業における長期性を考慮する必要性があると思います。いま取れるから取ってしまっ、いま使えるから使ってしまうというのは、実は林業においてあまりいいことではないのです。

石崎論文にもあるのですが、林木の育成には半世紀前後から、時には、それ以上長期間を要します。一定の見通しを立て、制度設計を行っても経済情勢や国民の要請、社会的な条件など、大幅に変化し得るのです。

すでに戦後のことですが、林業公社、農林公社の失敗というものもあります。安定して、しかも柔軟に必要な場合には違うものに移すことができる財政というのが、望まれる分野なのではないかと、かねてから思っているところです。

二つ目の論点に入ります。これは、また次の論点とも重なるところですが、補助金の問題です。今日の石崎先生の論文の中に、何度も何度も出てくるのですが、「産業としての林業の弱体化に結び付いている」「事業の採算性に対する行為が十分に行われない」ということです。複雑な補助金のメニューというものが、かなり国や、都道府県もしくは市町村を通じて、林業を縛っていて、もちろん、いい部分はたくさんあるのですが、悪い部分もあるということなのです。

この森林環境税に関していうと、例えば、「一般会計の歳入そのものが減少していることの

影響を受け、『従来の森林施策』の予算自体が削減傾向にあることから、その代替財源として森林環境税を活用する事例（国庫補助事業の裏負担への充当など）も生じている」p.84（高井論文）と、高井論文の中にも出てくるようです。

同じようなことが、「（高知は）第二期に入ると、国庫補助事業の実施を財政面や施策面から補完するための制度として性格を転換」していて、「これまで実施してきた事業と国庫補助事業とのどちらかを選択するのが森林環境保全をより促進できるのかを住民参加のもとでしっかり検討する必要」p.115-116（其田論文）があると其田論文でも言っているわけです。

実際に、例えば高知の状況などを考えると、そもそも必要な林業費が足りない中で、もう選択する余地さえないのではないかという問題があるはずなのです。今回、コメントをこういうかたちで受けさせていただいて、私は2008年度ぐらいまでの状況しか森林環境税を把握していなかったもので、最近の様子はどうかと、ちょっと知り合いの県職員に聞いてみたところ、森林・林業再生プラン以降のいろいろな動きもありまして、経営計画の認定を受けていない森林の施業は、基本的に国の補助金が受けられないとか、幾らかの搬出がなければ、間伐補助金が出ないとかの問題を挙げてくれました。

これも補助金メニューの難しさの問題ですが、その穴というか、公益的維持のための森林整備をするためとか、切り捨て間伐をするためとか、そういったところに森林環境税事業がうまく当てはまっている場合があるそうです。だから、取りあえず、急場しのぎにとっても重要になっているという意見が出ています。ただ、これがいいことかどうかは、また別の問題だと思います。

三つ目の論点です。

金澤先生の「応益的共同負担によって創設された税制であっても、地域の意志決定がそれを許さなければ、この税制は継続することができない」p.127（其田論文）と、其田論文が書いているわけですが、では地域の意志決定が、取れるものとは何なのだろうということなのです。水とか森というのは、非常に取りやすく、あまり反論が出ないところだと思います。「森林全体がもたらす『公益』は住民全体に帰着するのでなるべく多くの住民が負担するべきであり、（中略）その負担については均等となるというのが森林環境税」p.127（其田論文）だとしています。これも其田論文のところです。ここに「公益」という言葉が出てきますがこれはどういう意味なのでしょうか。

森林というのは、大きく分ければ公益的機能と経済的機能というのが両輪で動いていくべきだというのが、「明治森林法」以降の見方になっています。細かく見れば機能というのは、ものすごくたくさんあって、それが一つの森林の中に重層的に入っていると考えられます。

つまり公益用の森林は、同時に私益も生んでいます。当然、林業者もいますし、もちろん国有林とか、そういうのも含めてですが、国の利益になることもあるし、当然いろいろな人の利益になっていく。

こういった意志決定が取りやすそうな、水や森に対して公益が必要だとか、だからそこにお

金を掛けなければいけない、私益を我慢しなさいとか、そういうやりかたは、結構古くからあります。

造林は明治以降、治山治水を錦の御旗にして進められてきています。その森林治水事業は、入会林野をつぶすかたちになったため、別名を部落有林野統一事業と呼ばれているのです。これはとても難しい問題です。

また一方で、意志決定が取りやすそうなものを、さらに高めていくことにもつながりやすい。緑化をしようとか、愛林日にみんなで植樹をしようとか、学校林をつくって、小学校のころから、普及啓発をしようとか、そういうものは森林環境税とよく似ているところがあって、事業別では森林整備が一番多いのですが、それと同様に多いのが、高井論文に示されているように、普及啓発事業です。

丸山眞男は「郷土愛とは畢竟環境愛にほかならず、環境愛は中心たる自己から波紋上に拡がって行き、その濃度は距離に反比例する」と述べています。つまり愛郷の方が、つまり地域に根差した方が強いのです。なので、実は、国税うんぬんというのは、実はこの辺にも関連してくるのかもしれないと思っています。

こういった考え方というのは、特にいま森林保全が、大量生産、それから大量消費、大量廃棄といった社会で、どうしても免罪符的な位置づけになって、企業などにもCSRで木を植えようといった動きがたくさん出てくるわけです。従って、どんどん、そういうものを否定できない空気になってきます。こういったことを踏まえながら、森林にお金をた掛けるならば、例えば寄付というかたちもあるだろうし、実際、森林交付税構想というのは、流れ流れて、国土緑化推進機構の緑の募金制度に落ち着いていったこともあると思います。単純に税というかたちが良いのか、いま取れているからといってそれで良いのか、今一度、ゆっくり考えてみるべきことなのかもしれないというのが論点の3です。

最後の論点として、一番大事な参加型税制に触れておきたいと思います。応益性も応能性も疑問符が付いているが、でも参加型税制だから、これは大丈夫だというのが、この森林環境税のそもそものところだったと思います。

少々、僕の担当から外れますが、「住民参加は、統合的水資源管理にとって、きわめて重要な構成要素である」p.9（序章、諸富論文）ということです。また其田論文でも、「森林環境税は、参加型税制という発想を得て、普通税の超過課税を目的税的に運用することの疑問点や、目的税の持つ硬直化という課題をある程度乗り越えて導入が可能となり、そのもとで全国的に普及してきた」p.116（其田論文）ということです。実際そのとおりだと思いますし、これがなければ、本当に、非常に何というか、成立するのが難しい税制だと私も思っています。

ところで、参加する人々というのは、県民だと思います。県民は、実際に税制のことをどのくらい知っているのだろうかというのが、先にお話しした、2008年の調査の一番の素朴な疑問でした。そこで、県民にアンケートをやることになりました。

神奈川県民に対する郵送のアンケートですが、結果、知らない人が多かった。制度の内容は



26.9%、負担は10.6%の人しか把握していません。県民参加の仕組みは15.9%という結果でした。さらに、やはりというか、都市部の人の方が知らなかったです。

参加型ということをうたうならば、もう少し、認知させる方法というものを担保していかないと、結局は壊れてしまう税制なのではないかというのが最後の論点です。

司会：

竹本先生、どうもありがとうございます。

それでは、いまのお二方の討論に対しまして、報告者からリプライをお願いしたいと思います。関口さんからのコメントにつきましては、それぞれリプライする担当先が分かるかと思いますが、竹本先生からの質問に関しまして、論文の名前、記載があるかと思しますので、関連する点についてリプライしていただければと思います。よろしくお願いします。

リプライ

石崎：

関口先生、竹本さん、どうもありがとうございます。

まず関口先生からいただいた、森林のさまざまな機能に対応した事務配分は考えられないかという点についてです。先ほど竹本さんのコメントにもありましたが、森林のさまざまな機能は、それぞれを個別に切り離して扱えるというわけでは必ずしもありません。例えば、伐採という1つの行為は、さまざま機能にいろいろなかたちで影響を与えますので、この機能は都道府県でとか、では木材生産の機能は市町村へというかたちで事務配分をするのは難しい。むしろ、そういうさまざまな機能が重なっている中で、どこで、どう秩序づけていけばいいのかを、どこかの段階で責任を持ってやるという性格のものになるのではないかと考えます。

また、望ましい事務配分に関してです。市町村にいろいろな役割が下りてきていて、その中でいろいろな問題が生じていることに対しては、林野庁の方で、現在、国や県の職員が、市町村の業務をサポートする体制をつくろうということで動きが始まっています。ただこれは、地方分権の流れがあるなかで、市町村に下ろした権限はもう戻せないということを前提にした上での対応策であり、次善の策のようなものと私自身は認識しています。もしそういった前提を取り払って考えられるのであれば、森林政策の権限を全ての市町村に下ろすことは、基本的には無理なのではないかと捉えています。ただ、幾つかの市町村は、かなり森林政策の体制を整えていて、いろいろな試みをやっています。そういった市町村で、自分でやりたいという意志と、ある程度の基盤を持っているところに関しては、市町村が取り組むというのもありなのではないかと思えます。

そして二点目、国による財源保障の方式、統制方法をどうしたらよいかに関しては、現時点では最後のスライドで述べたことが、私の見解です。具体的には、例えばスイスでは、国が政

策の目標やビジョンなどを定めるが、具体的にそれを達成する手段は、州が考え実行して、その成果を国が買い取るかたちで助成するという形を採っています。国は、目標やビジョンを定めて、その成果をチェックするが、具体的にどうやるかは、自治体に委ねるという体制は、有効な方向性の1つなのではないかと考えます。

あと、住民参加と税に関しては、私は森林環境税をつくらなかったら、住民参加が進まないとは必ずしも言えないと捉えています。税負担が増えるか否かという問題提起は、非常に納税者にとっては刺激が強いものだと思いますが、絶対的に必要な要素だとは考えません。

竹本先生のコメントのうち、森林環境税が本当に林業費を必要とする自治体のための制度なのかという点に関しては、一定の限界があることを認識した上で、税のいい面、悪い面を議論するべきではないかと、私は捉えています。

また、補助金に関して非常に問題が多いという点は、そのとおりで、一つの事業に幾つもの目的をリンクさせて、あれもこれもしないと補助金を渡さないと縛りを重ねていく、そういったかたちは非常に問題があるのではないかと思いますし、出し方には改善すべき点が多々あると思います。

最後に、森林環境税の認知が実はそんなにされていないのではないかとという点も、確かにそのとおりだと思います。そもそも、おしなべて広くの住民に認知してもらうのは難しいと感じます。ただ、今回の水源環境税に関わって神奈川県がものすごく積極的に取り組んできたという、その努力には敬意を持っています。パーセンテージが低いという現実があるにせよ、そうはいっても住民参加の面では非常に成果があったのではないかと捉えています。以上です。

司会：

引き続き、お願いします。

高井：

関口先生の方からの1問目として、国、県、市レベルの環境税の税源配分の考え方に関するご質問をいただきました。本のページでいいますと、ちょうど100から101ページ辺りのところに関するご質問です。

国税としての環境税である温暖化対策税が、今年の3月、国会でやっと成立しました。この法案は、環境省が4、5年前から提出していたものです。その間に、温暖化対策の一つである森林保全の財源を、31県が森林環境税という形で確保する制度を導入しました。森の機能には様々なものがあるわけですが、少なくとも、地球温暖化対策としての森林保全という意味では、国よりも都道府県の方が先駆的に財源確保策を講じていたことになります。

ご質問の三つの政府間の環境税の税源配分をどう考えるかというのは、やはり関口先生が最初にスライドで示されました、まず仕事の配分があって、それに関係して税源配分があって、足りないところは財源保障するという、この流れのとおりだと思います。

環境税といってもいろいろあります。産業廃棄物税というものもありますし、本日のテーマである水源／森林環境税もあります。厳密に言えば、水源環境税は、やはり水を中心に考えるべきですし、森林環境税は森林を考えるべき租税です。同じ環境税といっても、各政府の役割分担と租税の目的に照らして、それぞれのタイプの環境税を税源配分するのが教科書的な答えなのだと思います。

ただ、森林に関していえば、様々な機能がありますので、単純に一つの機能のみを切り取って政府間の税源配分を考えることは難しいと思います。それから、今はもう地球市民なわけですから、世界みんなで負担しなければいけないという発想からいえば、国税とすることも考えられます。

ただし、本で書きましたが、実際、温暖化対策関連事業の国と地方の事務割合は、6、7割は地方が担っているのが現状だと思います。ですので、現在の温暖化対策税では制度化されていませんが、国税である温暖化対策税の税収の一部を地方譲与税化し、実際に行っている事務のウエートに見合った最終的な税源配分のウエートに適合させるような制度とするのがいいのではないかと考える次第です。

二つ目の質問は、応益的共同負担論と、通常いわれている租税配分原則の応益原則とはどう違うのかといったことで、本でいいますと、82ページ辺りで触れているものです。

応益的共同負担論を提唱された金澤先生にお聞きしたところ、この応益的共同負担の「共同負担」の意味は「税」、「応益的」というのは環境政策でいうところの「受益者負担」との説明を受けたことがあります。

ですので、通常、地方税は応益課税がふさわしいとされている、政府活動の機能の違いを踏まえた税源配分論で用いられている「応益」の意味と、政府の活動の中の環境政策の財源理論としての応益的共同負担論で用いられている「応益」の意味とは区別して用いられていたのだと思います。

それから竹本先生の質問で、論点2のところに、私の論文の84ページを引用していただいています。これは、実は、金澤先生とも議論をして、これは新たな負担を求めるのだから、通常やる仕事よりもプラスアルファでやるか、速度を速めるためにやるか、そういう時間的なものと量的なものの二つが必要であり、これらがないと新たな負担を求める根拠がないというようなことをずっと話してきました。神奈川県でも、これを踏まえて12の事業が掲げられています。

そこから考えると、これまで行ってきた森林保全事業費を森林環境税の財源で付け替えるようなことは絶対やってはいけないと言っていたにもかかわらず、やっている県もあります。これは批判の意を込めて、敢えて指摘した次第です。

竹本先生の論点3のところで、普及啓発というのがあります。これは参加型税制ということですので、環境教育、環境学習など、環境に関心を持ってもらうという事業が、どの県でも採用されています。税収のウエートでいうとだいたい1割ぐらいいでしかないのですが、普及啓発



事業に充てられているということを紹介させていただいた次第です。

私の方からは以上です。

司会：

リブライをお願いします。

其田：

両先生、どうもありがとうございました。

関口先生にご質問いただいた、まず神奈川以外のところで、これができるかという点に関して申し上げます。税制を導入する時に、導入時期が遅くなっていくと、どういう理屈でこの税金を始めるのだということは、あまり議論されないままに、水と森がテーマ的に取りやすい、よその県で取れたということで導入できそうだとということだと考えます。

別の県ではこういう考え方で導入するのだということが明確であれば、応益的共同負担でなくてもよいのかもしれませんが、他県で導入され、県内に森林があるから森林環境税だということではいけないのではないかと思います。

超過課税の税収が少ない中で、どう考えていくかという点です。森林環境税のほとんどの事例では、委員会をつくって、こういう結論で導入しますということが議論されていますが、それ以外の超過課税では、なぜ、いつ、始めたかということが、必ずしもはっきりせず、問題ではないかと考えております。今後、他の分野において、応益的共同負担という考え方がフィットするかというのを考えるときに、この税収の問題も含めて検討を進めてまいります。

竹本先生からいただきましたコメントで、お答えできるところがあるとすれば、財政が逼迫してきていて、もう補助金の裏負担に回すしかないということであれば、森林とか環境ということをやらずに、夕張市などで実施されているように普通税として住民税を超過課税すればよいということが結論付くかと思われます。

そして、もちろん森林に関する私益予防など重要な点でございますが、それをも含めて、森林／水源がそこにあって、都市部の住民が受益を受けているときに、どう考えるのかという議論が、寄付金で賄えばいいというには、荒廃の段階が厳しい、篤志を待ってられる段階ではないということで、税によってみんなで負担しようという結論に至ったのではないかと想像しております。

税の認知の問題は、私も同じような問題意識を持っております。公開講座等における経験上、横浜市民、神奈川県民に水源環境税とみどり税について認知はされていないと考えております。神奈川県では相当一生懸命やったのだと思いますが、認知のための活動はまだまだ続けなければいけないと考えます。

それは一般的にいうと、個々人がどういう税金をどうやって負担しているのかということも、あまり日本では認知されていないということもあるかと思います。なぜ、その税を負担するの

だということの認知も含めて、検討していくことが必要なのではないかと思います。

制度説明のためのロジックではないのかという関口先生のご指摘は、実は、そうかもしれないと、ずっと思っていました。受益が1対1で帰着するのならば料金でいいだろうということは、金澤先生はおっしゃっていたわけなので、税制の中にこういった考え方を取り込もうとしたことには、何かしらの意図があったのではないかと想像しております。

過渡的な形態であったのかというのは、報告の中でも、少し申し上げましたが、議会とか政府の信頼が、ほばないという中では、こういった仕組みが必要なのだとすることで、もともとは議会の機能、財政民主主義を金澤先生は重視されていると考えています。以上です。

#### 清水：

関口先生、竹本先生から私へ質問いただいた点について、簡単ではありますが返答いたします。はじめに、市町村交付金を通じて市町村事業を県の財源で事業をおこなうということが、結果として、市町村の統制になるのではないかという質問についてです。本研究においてもこの問題については憂慮しており、本日の報告では割愛しましたのでこの場で紹介します。2000年代以降、市町村の補助金が削減されているということを報告しましたが、補助金が削減されていく中で、県の市町村交付金が単なる補助金の代替手段になっていくのであれば、それは補助金依存であると言わざるをえず、本研究でも自主的な市町村の財政運営というような観点から大きな問題があると指摘してきました。

ところが、神奈川県に関して言えば、例えば、県が市町村交付金の事業メニューをつくる際は、事前に市町村へ必要な事業について要望を聞くなど、県と市町村が歩み寄って事業が構成されているということが、県や市町村へのヒアリング調査結果からわかっています。また、水源環境税によって市町村に補助金依存が起きないようにするためには、チェック機能が必要になります。この点について神奈川県では、参加型税制を具現化させるものとして県民会議が設置されており、各事業について毎年度チェックがおこなわれています。

次に、全国的な森林・水源環境税の動向から比較すると、財源規模が38億円と他県に比べて突出して大きいことや、事業メニューが森林整備だけでなく、河川、地下水、下水事業にまで及んでいるなど、本研究で取り上げた分析は神奈川県特有のものであり、特殊なのではないかといった質問についてです。確かに、神奈川県以外でこれほど大きな税収を様々な事業メニューに支出している県はありません。例えば、福島県では税収の25%を市町村交付金に使っていますが、その支出額は毎年3億円前後で、神奈川県の6分の1程度の規模であり、また、事業範囲についても森林整備や、環境教育など限定的であるといった状況です。神奈川県で得られた知見が普遍的に適用できるのかどうかというのは、福島県をはじめ、森林・水源環境税収で市町村交付金制度を導入している他県の状況を観察する必要があります。この点については今後の研究課題としたいと思います。以上です。